

第5章 援助の社会的影響のサインとしての摩擦・軋轢

著者	佐藤 寛
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	172
雑誌名	援助の社会的影響
ページ	117-139
発行年	1994
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014342

第 5 章

援助の社会的影響のサインとしての摩擦・軋轢

佐 藤 寛

第 1 節 摩擦・軋轢を取り上げる意味

「援助の社会的影響」は、援助プロジェクトの導入を契機として受入れ社会に発生する変化すべてを指すものであるが、援助プロジェクトのどのような側面が契機となって、どのような経路を経てそれらの変化にいたるのか、明確な道筋を追う形で因果関係を明らかにするのは容易な作業ではない。特に外部者である援助供与側の目にはそうした変化自身さえ見えにくく、ともしれば気づかないままにプロジェクトが終了することもあるだろう。しかしなんらかの形で社会的影響が直接プロジェクトにはねかえってくる場合には、援助供与側も問題の存在にいやおうなく気づかされる。そうした直接はねかえる影響の一つの形態として、援助実施にともなって発生する摩擦・軋轢がある。

援助にともなう社会的影響を検討するためにわれわれは研究会で多くの援助プロジェクトの事例を検討してきたが、そのなかには、少なからぬ「摩擦・軋轢」の事例も含まれている。われわれがここでそうした事例を取り上げる意図は、決してそれらのプロジェクトを批判するためではない。援助の現場に一度でも立ったことがある人ならばわかるように、現場の専門家はそれぞれの立場で真摯にプロジェクトに立ち向かっている。ただ、受入れ側の社

会や組織に対する十分な理解がないために、また受入れ側にも日本側の意図が十分に理解されないために摩擦・軋轢が発生する場合が多い。

つまり、こうした摩擦・軋轢はわれわれが見落としていた社会的側面についてなんらかの問題があることを援助供与側に示してくれるサインなのである。したがって、われわれがこの警告灯の意味を十分に理解するならば、それはプロジェクトの改善のためのまたとないきっかけともなり得るのである。

だとすれば、われわれはこうした摩擦・軋轢をそのプロジェクトの「隠すべき部分」あるいは「恥」として公になるのを防ごうとするのではなく、むしろその発生原因の究明と解決策の模索の過程をなるべく多くの人々が共有することができるように配慮することが望ましい。こうした情報の共有によって他のプロジェクトで同様の問題が発生したときに処方箋として用いることができるし、あるいは他のプロジェクトでの同様なトラブルの発生予防のためのワクチンとして利用することも可能となるであろう。

これが援助にともなう「摩擦・軋轢」を研究対象として取り上げる意味である。本章ではこうした「摩擦・軋轢」の事例を検討してみたい。

なお、本章では多くの事例が紹介される。それらの事例は筆者の経験にもとづいている部分もあるが、ヒヤリングなどによって得た間接情報も多い。事例の内容には援助行政・外交関係にかかわる部分もあるので、情報を提供して下さったみなさんに迷惑がかかったり、不要な摩擦が発生するのを避けるために本章では国名、プロジェクト名の明示を避けて記述する。再度強調しておくが、本章の目的は援助批判にはない。あくまで目的は情報を広く共有し、援助という現象の理解に役立てることである。したがって本章の記述が、本書の文脈を離れて援助批判の目的で引用されることは本意ではなく、そのような利用のされ方は援助実施側の情報開示をいっそうためらわせる結果にしかならないと思われる。読者に対しては本章の主旨をご理解のうえ、そうした引用の仕方をなさらないようお願いしたい。

第2節 摩擦・軋轢をめぐる諸アクター

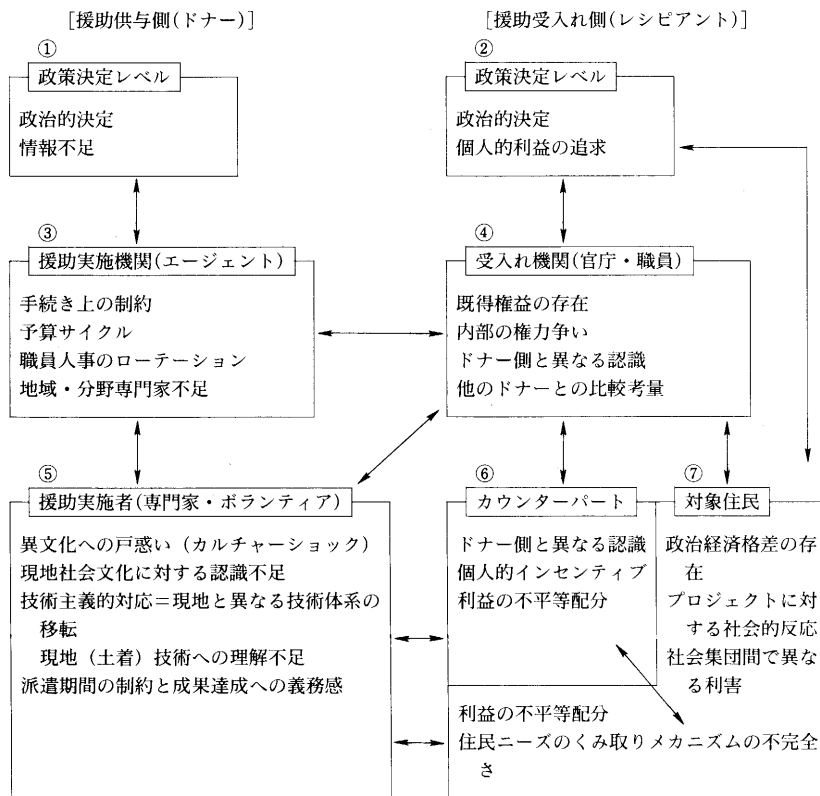
具体例の検討に入る前に、まず援助を契機として発生する摩擦・軋轢へのアプローチとして、摩擦・軋轢が誰と誰の間で発生するのか、という分析視角を提示してみたい。

援助をめぐるのは援助供与側（ドナー）、援助受入れ側（レシピアント）の双方にさまざまなレベルの関係者（アクター）が存在している。これらアクター間にいくつもの相互関係があるなかで、摩擦・軋轢はどこで発生しているのだろうか。摩擦・軋轢をこうした視点から分類してみることは「援助の社会的影響」を理解する上で重要な視点となるものと思われる。（図1参照）

援助の実施をめぐるのは、まず援助供与側に三つのレベルのアクターを想定することができる。最上位に位置するのは政策決定レベル（アクター①）であり、これは政府（議会、援助担当省庁を含む）の上層部で援助実施方針やプロジェクトの実施・不実施を決定する人々である。次のレベルが援助実施機関（アクター③。日本で言えば JICA, OECF などの機関、および NGO の本部など）であり、援助対象となる途上国に関するある程度の情報と援助に関する具体的なノウハウの蓄積をもっている。これが一国の援助供与政策に関して最も包括的、かつ現実性の高い判断力をもっているレベルと考えられる。しかし、このレベルの判断（援助実施機関が有している能力と人材に応じた援助政策、および援助すべき対象国・分野）とは異なる決定が上位のレベル（アクター①）でなされた場合には、実施にあたって上位レベルとの間に常に摩擦の可能性をはらんでいくことになる（①－③間の摩擦）。

最下位のレベルが現場のレベルであり、専門家、ボランティアなど実際にプロジェクトを実施する人々である（アクター⑤）。このレベルの人々はアクター③の実施機関の本部（場合によっては当該国における駐在事務所）から要請される活動を実行しようとしながら、現場で発生する予測外の事態やはかばかしくない進捗状況という現実の間のギャップに苦しむ場合が多い（③－

図1 援助をめぐるアクター間の摩擦のあり方と主な発生原因



(注) 第2回研究会(1993年6月5日)の際に高根務氏が提示したものをもとに、当日の研究会での討議を踏まえて筆者が修正・加工を加えたものである。研究会出席者のうち、特に清田明宏氏、堀金由美氏、望月克哉氏らの発言を参考にした。

⑤間の摩擦の原因)。

このように、援助をめぐるのは、援助供与側のアクターの間だけでもいくつかの摩擦発生のある場所がある(①と③、③と⑤)ことがわかる。

一方、援助受入れ(レシビアント)側のアクターも同じようにまず三つのレベルに分けることができる。第1は、政策決定者のレベル(アクター②)であるが、供与側と事情が異なるのは、しばしば政府のなかでもごく少数の

者の手の中に決定が委ねられていることが多く、政治的決定にこれら政策決定者の恣意的な判断の占めるウェイトが大きいという点である。第2は、援助受入れ機関（アクター④。開発省、計画省、大蔵省など）のレベル、第3に、援助を受け入れる現場のレベルであるが、受入れ側の「現場」は「カウンターパート」として少数者の集団があらかじめ設定されている場合（技術教育などの場合）と、特定の集団や地域の住民全体がプロジェクトの対象集団として設定されている場合とに分かれる。また、カウンターパートをとおして特定の対象集団に間接的にプロジェクトの便益をいきわたらせようとするプロジェクトもある（プロジェクト方式技術協力による医療プロジェクトなど）。

したがって、受入れ側の現場は「カウンターパート（アクター⑥）」と「対象集団（アクター⑦）」の二つのレベルに分ける必要がある。これら四つのアクター間にもそれぞれ摩擦の契機はあり、実際に摩擦が発生する。

この他に大規模インフラ・プロジェクトの場合のように対象集団が特定されず、国民全体が漠然と対象被益者と想定される場合もあるが、とりあえず本章のアクター分析ではこのような例は除外する。また援助をめぐるアクターとして実際には無視できないものとして援助供与側の国民（世論）がある。援助現象の全体をとらえる場合にはこれを「アクター⑧」として考慮する必要があるが、本章の視野を超えるので、ここではとりあえず考慮しないことにする。

これらを除いた上記の七つのアクターを設定した場合、最も如実に現れてくるのが現場における「ドナー」と「レシピアント」の間で発生する摩擦である（⑤と⑥、⑤と⑦）。次いで現場の担当者と受入れ機関（⑤と④）、実施機関と受入れ機関（③と④）の間で発生するさまざまな軋轢も深刻な影響をプロジェクトに与え得る。さらに受入れ側内部の関係である⑥と⑦「カウンターパート」と「対象集団」、そして⑦「対象集団」内部の軋轢は特に援助のもたらす「社会的影響」として重要である。

では次に、それぞれのアクター間の摩擦の発生原因について簡単に概観してみよう。

1. 現場での供与側と受入れ側間の摩擦・軋轢（⑤と⑥，⑤と⑦）

援助にともなう摩擦の発生原因の最大のものは「カルチャー・ショック」およびそれに起因する相互の認識ギャップである。特に援助供与側の人間が、異なる社会・文化環境のなかに送り出され、これまでの自分のやり方が十分に機能しないことがわかるとその原因をめぐって軋轢が発生しやすい。これは、受入れ側の社会にも当てはまる。それまで馴染みのない技術・制度が突然持ち込まれれば、個人にも社会にも「自己防衛本能」が働くのは当然であるが、供与側からみればこれは「抵抗」あるいは「障害」と見なされ、この認識ギャップが摩擦の原因となる。

一つの事象に関する両者の受取り方の違い（認識ギャップ）によって、現場における援助供与者と援助受入れ者間に誤解が発生し、その誤解が解きあかされないままトラブルが拡大していく場合が多い。この拡大過程では、相互の警戒心と猜疑心さらには誤った先入観（文化的な無理解）が大きな役割を果たす場合が多い。

供与側と受入れ側との間の認識ギャップは、第1に、援助プロジェクトをとりまく周辺要因である社会の伝統的価値観すなわち組織についての考え方、労働習慣、行動規範など、固有の文化が反映されている部分で発生することが多い。

第2に、プロジェクトの受取り方の違いに起因する場合もある。例えば受入れ側の当初の期待が過大であり、供与側からみるとプロジェクトは順調に推移していても受入れ側からは不満をもたれる場合も多い。この過大な期待は受入れ側のプロジェクトに対する無理解、誤解に発生することが多いのだが、事前調査の段階および計画段階で供与側が過大な期待を抱かせるような発言をする場合もままみられる。あるいは供与側の知らないところで受入れ側の受入れ機関（アクター④）が、住民への人気取りなどの必要から過大な期待をもたせるような説明を行う場合も少なくない。この場合でも実際のプ

プロジェクトを実施しているのがドナー側であれば不満はドナー側に向けられることになる。

第3に、プロジェクトにかかわる責任の所在をめぐって認識ギャップが発生する場合も多い。本来受入れ側に帰されるべきプロジェクトの遅れなどを、カウンターパートが責任回避のために援助実施側の責任として対象住民に説明するような場合は、実施者と対象住民（⑤と⑦）、実施者とカウンターパート（⑤と⑥）の間に軋轢が発生する。

第4に、プロジェクトによって設定された目的がそもそも受入れ社会の価値基準に照らして望ましくない場合（産児制限など）には当然対象住民から反発が発生する（⑤と⑦）。

第5に、プロジェクト自体にはなんの問題もないにもかかわらず住民のフラストレーションのはけ口として攻撃される場合もありうる。これは本来自国政府に向けられるべき不満（②と⑦）や、対象住民内部の対立（⑦の内部）が諸種の理由で表面化できない場合、「外国人のもの」である援助プロジェクトは（社会内部の人は傷つかないので）攻撃しやすい恰好の対象となる。

2. 受入れ側の行政と住民の間の摩擦・軋轢（④と⑥、④と⑦、⑥と⑦、②と⑦）

受入れ側の国内の開発官庁とプロジェクトの現場に配属されている人、政府と援助現場のコミュニティ間の思惑のズレがプロジェクトの進展にともなって摩擦として表出する場合もしばしばある。このような摩擦の発生原因は、第1にプロジェクトの目的・意義に対する誤解である場合、第2に実施方法に対する不満である場合とがある。

また第3に、現地における中央派遣官僚と地元の有力者の関係が良好でない場合（④と⑥、④と⑦）、またプロジェクトのカウンターパートと対象住民の間に信頼関係が欠如している場合（カウンターパートがエリートであり、対象住民を見下しているような場合なども含む。農村普及員と農民との関係も同様

である)には、プロジェクト自体には大きな問題がなくとも、潜在的な不信感がプロジェクトをめぐるささやかな行き違いをきっかけとして表出する場合がある(⑥と⑦)。

第4に、対象地域が受入れ国のなかで占めている政治的・経済的位置によっても現場での摩擦が発生することがあり得る。例えば、対象地域が周辺と比べて相対的な後進地域である場合と首都周辺の先進地域である場合、マイノリティー集団の居住地域である場合と大統領の出身地域などである場合とでは、同じようなプロジェクトであっても背後にある政治的意味づけが異なり、社会の反応も当然異なる。一般的に後進地域、マイノリティー地域ではプロジェクトの政治性に対する不信感が発生しやすい(⑦と②、⑦と④)。

またプロジェクトが集中的、優先的に導入される「モデル地区」などがあると供与側はプロジェクトを実施しやすいが、それ以外の地域からの羨望感が発生し、周辺社会との政治的対立を引き起こすきっかけとなることがある(⑦とその外部)。

3. 受入れ社会内部に発生する摩擦・軋轢(⑦の内部=利益の配分)

援助プロジェクトは社会的のみならず政治的な影響を与える。したがって援助がもたらされたことを契機として被援助コミュニティ内の政治関係、権力構造が変化する場合がある。例えば学校・診療所ができたことによってそれら施設のある村とない村の間の力関係が変化する場合、あるいは協同組合の事務局長に就任した人に利益が集中する場合などがあげられる。

一言で言えばこれはプロジェクトの利益配分のあり方の問題である。一般にプロジェクト導入の効果(利益の配分)は年齢、性別、所属階層、居住地域などによって左右され、社会の構成員全員に均等にはゆきわたりにくい。このことを前提とすればプロジェクトの導入によって受入れ社会の世代間関係、性別分業関係、階層関係が変化することになり、相対的に少ししか利益が得られない人、あるいはプロジェクトから不利益を被る人々は不満を抱く

ことになる。

一方、これまでの社会関係の変更を必要としない人々（例えば年長者、男性、エリート階層など）は、プロジェクトによって生じる経済的な変化を彼ら自身にとっては不利益であると感じる場合もある。援助プロジェクトは、概して当該社会の望ましくないと判断される初期条件（教育機会、土地所有、権力などが伝統的エリートへ偏在していることなど）を修正しようとする方向に働くので、これまで相対的に有利であった人々にとっては既得権の侵害と映る場合があるからである。援助供与側からは長期的には社会全体の利益となるものととらえられても、受入れ側には（特に短期的にみた場合）ゼロサム・ゲーム（一方で有利になる人がいれば他方で必ずその分不利になる人がいる）としてとらえられるという認識ギャップによる摩擦・軋轢が発生する⁽¹⁾。

第3節 摩擦・軋轢の具体的事例

では次に、実際の援助をめぐる起こる摩擦・軋轢の具体的事例をやや詳しく検討してみよう。第2章から第4章まででは援助の現場で発生する問題の事例を中心に検討したので、本章では現場からはやや離れたところで援助プロジェクトにかかわる人々が直面する摩擦・軋轢を取り上げる。具体的には援助供与国側大使館の経済協力・技術協力担当官、あるいは援助実施機関（NGOを含む）の駐在事務所のスタッフなど、相手側の援助受入れ機関と折衝する立場にある人々（図1のアクター③）が直面する問題である。

ここで取り上げるのは主として供与側、受入れ側双方の援助をめぐる認識ギャップから発生する摩擦・軋轢の事例である。本節ではこうした摩擦・軋轢について、それぞれの発生原因、拡大過程、収束過程について検討する。認識ギャップ以外の原因（プロジェクトの目的に対する受けとめ方、利益配分をめぐる利害対立、プロジェクトから被害を被る人々の反対など）によって発生する摩擦・軋轢については第2章から第4章までの事例および前節の考察、ま

た第6章の事例などを参照していただきたい。

1. 食糧無償援助

食糧無償援助は、食糧不足状態にある途上国に対し、主食となる穀物を無償供与する援助である。現在供与先としてはアフリカ、南アジアなどが多い。供与する穀物は主に米か小麦であり、日本が調達した上で相手側に供与する。これは1963年のケネディ・ラウンドでの合意にもとづいて開始されたのでK R援助と呼ばれる場合もある。

A国は旱魃などの影響もあって、慢性的な食糧不足状況におかれていた。日本は過去数年にわたって食糧援助を行っており、当年度も供与額、供与方法などについての話し合いが始まった。折衝するのは大使館の経済協力担当官と相手側の対外経済関係省の役人である。経緯の概略は以下のようであった。

- ①日本側が当年度は小麦を無償供与することを申し出る
- ②A国側は米を要求（食い違いの発生）
- ③両者の協議（交渉・調整過程）
- ④最終的には米・小麦半々で妥協（事態の収束）

この一連の過程が起こる背景に両者の援助に対するどのような認識ギャップがあり、交渉の過程でその食い違いがどのように再生産されていくのか、という点をやや詳しくみていこう。

まず今回の軋轢の発生原因は供与品目の食い違い（＝米か小麦か）にあった。A国側が米を要求してきた背景には、前年度も米が供与された実績があり、前年度の実績からみて、同様の要請が妥当と考えられたのである。また、米は加工を必要としないのに対し、小麦は製粉過程が必要でありA国側にそのコストを負担したくないという考慮があったことも重要である。一方、日本側が小麦を提案した背景には「供与側」としての事情があった。一般に供与穀物は日本が国際市場から調達するのであるが、米は主としてタイから、

小麦は主としてアメリカから調達する。先年度は米だったので当年度は小麦を調達したいという外交的配慮が日本側にあった。援助も外交の一環であるという考え方からは当然の判断であるが、この段階ではこうした事情はA国側には知らされていないし、A国側の要望とは無関係である。

この段階での両者の認識ギャップは、単純化して言えば、供与側は「供与できるものを援助する」という立場であるのに対し、受入れ側は「欲しいものを援助して欲しい」という点である。これは食糧援助に限らず普及型の機械を供与するか、最新鋭の機械を供与するかというような場合にも当てはまる。

対立点を解消するために両者の協議が始まるが、供与側は「今年は小麦を買わなければならないので小麦を送る」という説明はしにくい。なぜ前年度が米で当年度が小麦であるのかについて、説得力のある説明ができないのである。もちろん、「供与側が供与する品目についてその理由をいちいち説明する必要はない」という考え方もあり得るが、この場合の担当者はなんとか説明をする必要があると判断していた。

こうした交渉の経緯のなかで、A国側の担当者の側に猜疑心が発生する。なんらかの利益誘導があって、例えば日本側の担当者が小麦供与で利益を得る人々から賄賂などを取っているのではないか、というような疑いである。日本の援助行政では末端の担当官にこうした問題での利益誘導の権限はないが、A国側からみるとありそうに思えるのである。

次に日本側の担当官と本省との間のやりとりがある。担当官は現地側の事情を説明するが、本省には本省のロジックがあり、そのロジックを維持しようとする（このこと自体は組織の本部として、全体の活動を見渡した上で調整を行わなければならないという点で当然のことであるが）。ここで担当官は板挟みになってしまう。これは途上国に駐在している商社マンなどでも同じであり、「本社（本省）は現場のことなどちっともわかっていない」という不満が生まれる。

担当官のこの状況への対応の仕方には二通りありうる。一つはあくまでも

現地側の事情を説明しようとし、理解を示さない本部に対する批判を強める方向である。これは一般に NGO の ODA 批判などと共通点をもった対応である。もう一つの対応は、本部の側のロジックを遵守するために現地側の要望・事情につとめて無関心を装うことである。これは悪意からというよりも、本部と現地の間に入って精神的な苦痛を受けたくないという自己防衛本能による場合が多い。

交渉はこうして行き詰まる。次に A 国側は「そういうことであれば供与はいらない」という開き直り戦術で対応することができる。

このような「開き直り」をとった場合、日本側は本部・現場ともに不快感を感じることになる。供与側からみると、せっかく援助の供与を申し出ているのに相手側が望むものでなければ要らない、などという反応は「不適切」な対応と感じられるからである。

こうした反応が発生する受入れ側の事情について考えてみよう。第 1 に、受入れ側は「援助慣れ」しており、援助を受ける場合に自分たちの要求を聞いてもらうことに長けている。第 2 には、他にも同様な供与をしてくれるドナー（援助実施機関）が存在していること、そして第 3 に、その国に対する援助総額の中に占める日本のシェアがそれほど大きくないことである。仮に日本が圧倒的なシェアでトップドナー（最大の援助供与国）であるならば、A 国はこのような対応をとりにくいはずである。当時 A 国に対する援助総額に占める日本の割合は数%にしかすぎなかった。

しかし、不快感をもったとしても日本側は交渉を打ち切り、供与を停止するという対応はしない。これは外交関係に配慮してのことでもあり、また日本側としては、そうした感情的な対応を好まないからでもある。ここで担当官は、再度相手側の担当官にこちらの事情を説明することになる。

最終的には妥協が成立し、当年度の供与は米と小麦を半分ずつということになった。政治的には双方の顔を立てた解決であるし、窓口担当官同士にとっては今後の信頼関係を維持するために最も望ましいものである。しかし、こうした妥協は本来の援助の主旨からは必ずしも満足のいくものとなるとは

限らない。この場合はそうではないが、仮にA国側に十分な小麦の精粉能力がない場合、供与物資が死蔵されてしまうこともありうる。

また、このような交渉の経緯を経て供与された場合、受入れ側には「言うことを聞いてあげた」という感覚がともない、感謝の念が軽減される。政治的には「貸し」をつくったように感じている場合も少なくない。こうした態度は供与側からすると然るべき感謝がない、不適切な評価しかしていないように受けとられる。

2. 食糧増産援助

食糧増産援助は、食糧の無償供与のみではいつまでたっても途上国の食糧自給能力が向上しない、という認識にもとづき、食糧生産の向上のために農薬、肥料などの関連物資を供給する援助方式である。これは第二次ケネディラウンドでの合意にもとづいているため第2KR援助とも呼ばれる。

以下はB国での事例である。日本側担当官が第2KR援助の希望品目の聞き取りを行った際、B国側は道路建設用機械、輸送用大型トラック、トラクターなどを希望した。

しかしながら、第2KRで供与できる品目は基本的に直接農業生産向上に寄与する農薬、肥料などが中心であり、機械類を供与するとしても特定の農場内で利用するためのトラクターなどに原則として限られている。これは援助供与側が定めた方式であり、供与の目的からすれば整合性のある限定である。今回の要請はこの第2KRのスキームに則っての援助要請でなければならない。

しかし、B国側からすれば「食糧増産」「農業振興」のためにはまず、道路インフラ整備によって、輸出農産品を内陸の産地から港まで運べるようにすることが最も優先順位が高い。これは外貨収入の増加という点からも正当化される。また「農薬をもらっても道路がなくて、どうやって農民に配給できるのか」というB国側の主張も、第2KRの枠組みを離れて考えれば、十

分に説得力のある理由づけである。

この要求を日本側が受け入れられなかった理由には第2KRの枠組みの他に、B国が社会主義政権下であり、軍事費支出がかなり高い国であったこともあった。建設機械、大型トラックなどは軍事転用の危険があるという配慮があり、なおさら要望を受け入れられなかったのである。この判断は合理的ではあるが、相手側に説明するときには表に出しにくい理由づけであった。

いずれにせよ日本側が希望どおりの建設機械を供与できないと言ったとき、B国側には不満と猜疑心が発生する。この場合の猜疑心にはいくつかの背景がありうる。

第1に、農薬・肥料などの「技術水準の低い」物資の供与に固執することは、供与側が「ハイテク」物資を出し惜しみしている、あるいは受入れ側には使いこなす能力がないという「見下し」があるのではないかという疑念を招く場合がある。この例には当てはまらないが、一般に供与資機材の選定に関しては受入れ側のプライドと「適正技術」のかねあいも問題になる。

第2に、農薬・肥料への固執は、その担当官への特定商社などからの利益誘導があるのではないかという疑念を生む根拠となる場合がある。これもA国の事例のところで述べたように、日本の援助行政で末端の援助担当者にそうした利益誘導があることは通常考えられない。しかし相手側が、自分たちの行政組織からの類推でそのような見方をすることは不思議ではない。

第3に、他の国で同様の要望が受け入れられたという情報（この場合はトラクターなどが供与された例）を受入れ側がもっているときには、いっそう担当官に対する不信感が醸成されやすい。確かに、実際にはトラクター程度であれば交渉の可能性があったとしても、担当官は「農薬・肥料以外の供与はできない」という説明で片づけてしまう場合もありうる。ただしこれは、通常日本側の担当官は1人で多くの案件を抱えており、場合によっては経済協力以外の業務（広報・政務など）を担当している場合もあるという事情が考慮されねばならない。そうした状況では、交渉可能な特殊な要望があっても、本省との間に追加的なやりとりをする余裕がないために要望を切り捨ててし

まったとしても、このことで担当官を責めることはできないであろう。

A国の食糧援助とは異なり、この事例ではB国側の要望が聞き入れられる可能性ははじめからほとんどない。日本側もこの点を説明し、B国側の対応もそれがわかった段階で「何ももらわないよりはもらったほうがまし」という対応に変化する。こうして最終的には日本側の許容範囲内で農薬・肥料を供与することで合意することになる。しかし、B国側からすれば当初の建設機械、トラクターという要望が無視されたという事実は残るし、また「農薬をもらっても運搬の手段がない」という問題は解決していないのである。これもA国の例と同じく、担当官の間での問題解決は必ずしも本来の援助の主旨にもとづく問題解決にならない場合がある、という例である。

3. 見返り資金（第2KR）

第2KR援助は、食糧増産のための支援という側面と同時に、受入れ国の大蔵省への財政援助としての性格も有している。具体的には日本から届いた物資の額(FOB 価格)の3分の1相当を受入れ国の内貨で積み立てておき、必要なときにこれを支出する。この際、何に支出するかについては日本側からの了解を求めることになっている。まるっきりもらい放しではなく、援助受入れを契機に自助努力を涵養するという思想は評価されるべき点がある。また、この内貨分は、供与された農薬・肥料などを政府が国民に安価に頒布することによって得た収入で当てることができる。この第2KR援助にかかわる内貨積立状況は適宜現地日本大使館がチェックすることになっている。援助の思想が明確に表現されているという点で貴重であり、枠組みどおりに実施されれば非常に優れた援助スキームであると言えよう。

しかし、政府が供与物資を農民に無料配布してしまう場合にはこの内貨積立の原資が得られないなど、実際には内貨積立の実行は容易でなく計画どおりに進んでいない場合が多い。場合によっては、内貨積立のための銀行口座すら開設されていない例もある。これは第2KR援助の「自助努力涵養」の

仕組みが一般の無償案件よりも複雑で、相手側担当者が内貨積立について十分に理解していない場合が多いからである。日本側担当官がチェックをしようとしても、相手側にこの件の担当者が存在しない場合もある。

しかしながら、内貨積立が当初の約束どおりなされていない状況が数年続くと援助が停止されるという事態も起こりうる。これは大使館や外務省が外交的な判断で継続しようとしても、日本の大蔵省が財政支出を拒むことで援助が不可能になるからである。

C国の場合も、内貨積立は予定どおり実施されていなかった。基本的な原因は、供与された物資を政府が自ら使用するため売却による内貨が発生しないという点にある。しかしながら本国に報告義務のある日本側担当官は、相手側窓口担当者に第2KRの仕組みを説明し、内貨積立を行うように要請した。

これに対してC国の担当者は、財政事情が逼迫しているこの時期に当面の用途が確定していない金を積み立てておく余裕はないし、その財源もないと反論する。また、これは第2KRに対する認識不足から発生するのだが、「この援助は無償というふれこみではなかったのか。無償だと恩を売ってにおいて、われわれに支出させるのはなぜか」「なぜわれわれの財政にまで指図を受けなければならないのか。ひもつき援助ではないか」という不満が表明されることもありうる。

日本側担当者は、第2KR援助では当初からそういう約束であったこと、内貨積立の要請は担当者の権限でとりきげられるものではなく、本国の大蔵省に対する報告ができなければ今後の供与が停止される可能性があることを相手側に説明する。C国の担当者もこの状況は理解する。しかし、積み立てるべき金はない。この時、日本側担当者はC国の経済状況を理解していればいるほど、相手側担当者に同情的となる。

しかしながら、彼自身の職務として大蔵省に報告をしないわけにはいかない。そこで苦肉の策として、「予算上、名目だけでも内貨積立分を計上する」という案が提示される。予算書に内貨積立の項目が計上されていれば、少な

くとも積立の意思があることが確認され、とりあえず日本に報告できる状態になる。実際に積立が行われるかどうかのチェックをどうするかは当面考えないことにする。

この段階で両者の共通の利害は「援助停止に陥らないこと」で一致しており、共同で日本側の会計監査を通過するための協力体制を組むことになる。

厳密に言えば当初の約束どおり実行されていないのでありこれを隠蔽することは「不正」である。しかしこのC国の例では、無償供与された物資が不正使用されているわけではなく、担当官のいずれにも悪意はない。「両国間の協力関係の維持・発展のため」の方便である。ただ食糧増産援助の本来の目的の一つである「自助努力の涵養」という点については、まったくその主旨が発揮されない結果になってしまう。このことをどう評価するべきかの判断はむずかしい。

また、そもそも内貨積立能力のない国に第2KR援助をしていいのか、という問題も残る。しかし事前に内貨積立能力の有無を審査することは困難であり、いかに財政事情が悪い国でも援助受入れ前の段階では、受入れ側担当者は内貨積立をする意思を表明するにちがいないからである。借款であれば、後の返済のことも考えて返済能力相応の対応をするだろうが、第2KRは無償であるから後のことは考えずもらえるものはもらったほうがよい、という対応になりがちである。相手側が内貨積立の意思ありと表明しているにもかかわらず、日本側が「貴方には内貨積立能力なし」という判断で食糧増産援助をしないという決定をすることは（いかにその判断が正しくとも）困難であろう。

4. 援助物資のディストリビューション

無償援助にせよ、緊急援助にせよ、供与されるものが消費物資である場合、その物資が完全に供与側の希望どおりに配分・配給されることはまれである。そこには必ずしも悪意（横領、汚職、故意の妨害）が働いているとは限

らない。もちろんソマリアなどのように、反政府勢力による国連の救援物資に対する略奪が発生するような場合には、政治的な意図が働いているののだが、それ以外の理由によってディストリビューションが妨げられる場合も多い。

(1) D国は数年来の旱魃で、国内に飢餓状態が広がり、援助を求めるキャンペーンの効果もあって、世界各国から続々と救援物資が船積みされてきた。しかしながら国内に二つある港湾のうちの一つは引き続き反政府勢力との間の内戦によって機能停止状態にあり、残る一つの港だけでは殺到した物資の荷揚げ能力が十分に追いつかない状態であった。沖合いで救援船の滞船状態が続くが対処のしようがない。さらに荷揚げされても倉庫が不十分であり、また国内への配給をしようにもどのように配分するのかの計画が策定できないため、岸壁で山積みされた状態で放置される。これには要請から実際の到着まで時間がかかり、その間に担当者が交替してしまって、目的と経緯を知るものがいなくなってしまうというような事情もある。この間に米が腐ってしまうのだが、運ぶトラックがないので放置する以外に方法がない（首都に空輸されてきた物資についても同様のことが起こっていた）。

日本側の担当官としては日本からの救援物資が適切に活用されているかどうかをチェックする必要がある。しかし、首都から離れている港に実際に張りついて物資の到着から荷揚げ、運搬トラックへの積替え、さらに港から首都までのルートをすべて追跡調査することは困難である。たまたま視察に行ったときに、港に日本からの救援物資が山積みになっているのを発見すれば、その段階で抗議はできるが、日本側に運搬手段がないのでそれ以上のことはできない。

このような状態のなかで、港には半ば公然のどろぼうが出没し救援物資を運び去っていったとしても、腐らせるよりはなんらかの形で利用されるという点からはまだましであるとさえ言える。

ここでの問題は、受入れ側に援助の吸収能力がないということである。一般の食糧援助の場合は、あらかじめこうした吸収能力を考慮して供与計画を

立てることも可能である。しかし救援物資の場合、そのような考慮よりも先に物資が送り込まれることになる。あらかじめ受入れ能力の不足に対処するために援助供与側が運搬用のトラックまで供与あるいは貸与するという方法はある。しかし、その場合でも政府が通行の安全を保障できない場合には、ソマリアの例のように途中で略奪や妨害が発生し、結局目的とする人々に配給することができない結果となる。

(2) E国は保健衛生状態が周辺国と比べて極端に悪いため、各援助機関は医薬品の供与を行っている。同時に脆弱な保健行政を強化し、末端まで段階的に届くような医療サービスの供給網を確立させるべく保健省の組織強化のための援助も行っており、保健省を中心としたネットワークを活用して医薬品を必要な人々に適切に届くようにしようとしている。しかし、一方ではE国において「薬屋」は実入りのよい商売として人気があり、ほとんど資格のない者も自前で「薬屋」を開設したり、村のよろず屋のなかで薬が売られている状態である。これらの医薬品の大半は、比較的裕福な周辺国からの密輸によって供給されており、政府や保健省はこの民間ルートの医薬品の供給状態を把握していない。したがって政府には医薬品がほとんどないが、民間には時として必要以上の量の医薬品があるという状態になっている。さらに援助機関から政府に供与された医薬品がこの民間ルートに流出することもあり、援助供与側が意図するような適切な配給が行われていない。

ドナー側は一樣にこの状態がE国の保健行政にとってマイナスであると判断しており、ある援助供与国は、医薬品ルートの実態把握と供給状態の改善のために保健省にインハウス・アドバイザーを派遣した。この専門家の調査の結果、政府の高官による供与医薬品の「民間ルート」への転売があることが明らかになったが、これは既得権益として確立しているため一外国人専門家の手に負える問題ではないこともまた明らかになった。

それでも援助で供与された医薬品が国内で必要とされる人々に渡るのであれば（無料ではないとしても）、近隣のさらに貧しい国に密輸出されてしまい、間に入った人間だけが儲けるのに比べればましである。しかし、資格をもた

ないよろず屋などでの販売では、不適切な医薬品の利用が頻繁に発生し、病人に対するマイナスの影響があることは無視できない問題である。

また、E国に安価に密輸されてくる医薬品は期限切れ間近なもの、低品質のものも多いため、保健衛生状態の悪化につながる危険がある。ある医薬品メーカーの関係者はE国は「薬の捨て場」とであると表現している。

しかしながら、不適切であるとはいえ民間ルートで医薬品の流れがあることは、一概に否定されるべきものではない。自律的な医薬品の供給ルートがあるのであれば、権威のない中央政府を頂点とする新たなネットワークを援助によってゼロから作るよりも、既存ルートの活用、レベルアップをはかるべきではないかという意見には一考の価値がある。

(3) F国ではある年、日本からの食糧援助で米が供与された。物資の到着後しばらくして、日本大使は首都の市場で供与された米が日の丸の印刷されたパッケージのまま売られているのを発見した。大使は農業省に抗議したが、担当官は「ありえない」「適切に配給された」と説明するのみである。これ以上の追求は内政干渉であり、真相は日本側には不明なままである。

もちろん、配給段階で横流しのあった可能性は否定できないが、一方、適切に配給されたとしても市場に出回る可能性はある。配給を受けた農民などが、これを仲買人に転売する可能性は高いからである。食糧援助は一般に小麦と米であるが、これを受ける途上国の現地ではそれ以外の穀物（黍、粟、ソルガム、ミレットなど）を主食として利用している場合が多い。仮に米・小麦が供与されても食べ慣れないので（あるいは換金することが可能なので）自分たちの食用とはせず、むしろ衣服や家財道具を買うために換金してしまう例が少なくない。

こうした問題の発生がある程度事前にわかっているにもかかわらず、その国での主食穀物を食糧援助で供与することは困難であり、米・小麦など国際市場で調達できる穀物が食糧援助用に利用されるのはやむを得ない面がある。そもそもその国の主食穀物の生産が不振であるところに食糧援助の必要が発生しているのだし、そうした地域に特殊な穀物を国際市場で調達することはまず不可能

だからである。

以上の三つのケースのいずれにも共通するのは、「援助物資」をめぐる双方の認識ギャップである。援助で供与された消費物資は、それが有償であればもちろん、無償であっても相手側政府は、政府の内部でその処理を自由に行うことができている場合が多い。その配分方法が供与側からみて「横流し」の範疇に入る場合であっても、受入れ側からは「当然の行為」と認識され不正とは考えられていない場合もある。このような場合に、供与側が深い調査をすることは一般に相手側政府に対する内政干渉と見なされ、外交上望ましくない結果をもたらす場合もある。

基本的な認識のギャップは、供与側では「意図した対象に届くまでは発言権がある」と認識し、受入れ側では「もらったものはどう処分しようところらの勝手であり、主権の範囲である」と認識していることにある。

第4節 受入れ社会の状況に対する理解

本章を含めた第I部では、主として援助プロジェクトの導入にともなって発生する社会的影響、発生する問題点を具体例に即して検討してきた。

本章の冒頭でも指摘したように援助にともなう摩擦・軋轢はプロジェクトに内在する問題点、受入れ社会への意図されざる影響の存在を、供与側に知らせるサインである。したがってこうした摩擦・軋轢を適切に処理するためには、受入れ社会の状況に対する理解が要求される。逆に言えば、摩擦・軋轢の対処過程を通じて受入れ社会の状況について学習する機会が与えられるということでもあり、この意味で摩擦・軋轢は有意義なものであり、これに正面から取り組むことが供与側、受入れ側双方の理解を促進することになる。

しかしながら援助プロジェクトの実施にあたっては、できることならば摩擦・軋轢が発生しないことが望ましい。それは、摩擦・軋轢の発生とその解決過程で多くの経済的、社会的資源が浪費される可能性が高いからである。

また摩擦・軋轢の存在自体が当該社会にマイナスの影響を及ぼす可能性があるからである。

摩擦・軋轢を事前に回避するためには、あらかじめ受入れ側の政治、経済、社会文化状況を把握しておくことが必要となる。このうち、供与側は一般に政治・経済状況についての調査はある程度行うものの、社会文化状況に関しては何をどのように把握しておくべきかについてさえ、ほとんど指針のないのが現状である⁽²⁾。

さらに本章で検討した事例のように援助受入れ機関の担当者がどのように援助について認識しているか、についての事前情報を得ることは供与側にはほとんど不可能である。しかし受入れ社会からのプロジェクトに対する反応がなんらかの摩擦・軋轢を含むものであった場合その背景となっている社会文化状況についてのある程度正確な知識があれば、相手側の反応がなぜ起こるのかについての理解は容易であり、対処も適切なものとなるであろう。われわれはこの社会文化的要因の理解のための模索の渦中にいるのである。そしてこれが、われわれが取り扱っている「社会的側面」でもある。

第3章、第4章でそれぞれ社会学・人類学的な視点からの調査の必要性が指摘されているのは、同じような摩擦・軋轢の発生を回避するためであった。

以下、第II部では援助プロジェクトの実施にとって「社会文化要因」の把握がどのような意味をもつのかについて考察を進めると同時に、社会学・人類学的な立場から援助の社会的影響について考えていくことにする。

注(1) これは既存の社会関係変更を画策したプロジェクトの場合の問題点である。

しかしこれ以前の問題として対象集団を特定しないでプロジェクトを行うと、ややもすると既存の社会関係における優劣（権力をもつ者ともたない者、経済力をもつ者ともたない者）を維持、あるいは拡大する結果となることが多いという指摘は重要である（本研究会の議論のなかでも角田宇子氏がしばしばこの点を指摘した）。例えば灌漑プロジェクトを実施するには地域農民全体を対象と想定しているが、ポンプの購入、灌漑水路の拡張、農業労働力の雇用など

の余力がある人々が結果としてプロジェクトからより大きな利益を享受することができ、貧富の差が拡大するというような場合がこれにあたる。そしてこのような場合には、そもそもの社会関係に差があるため、プロジェクトにともなうこうした問題点がことさら不満として顕在化することにはなりにくい。したがって「摩擦・軋轢」が表面上発生していないかのようにみえる可能性があることには注意が必要である。

援助プロジェクトのなかでも一つの社会の特定の下位集団をターゲットにしたプロジェクトが必要となるのはこうした背景によっている。

- (2) このような指針づくりの一環として JICA は1993年に「社会開発調査ガイドライン」を策定している。